Verordnung zur Aufhebung der Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen und zur Änderung des Amtes Klützer Winkel

Vom 4. März 2011

Aufgrund des § 125 Absatz 6 Satz 1 Nummer 1 und 3 der Kommunalverfassung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBI. M-V S. 205), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 2010 (GVOBI. M-V S. 690) geändert worden ist, in Verbindung mit § 3 der Landesverordnung zur Bildung von Ämtern und zur Bestimmung der amtsfreien Gemeinden vom 25. April 2007 (GVOBI. M-V S. 197) verordnet das Innenministerium:

§ 1

Die Amtsfreiheit der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen wird aufgehoben.

§ 2

Die Gemeinde Ostseebad Boltenhagen wird dem Amt Klützer Winkel zugeordnet.

§ 3

Das Amt Klützer Winkel wird Rechtsnachfolger der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen, soweit diese gemäß § 128 Kommunalverfassung die Trägerschaft von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verliert. Die Rechtsnachfolge erstreckt sich auch auf die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter der Gemeinde Ostseebad Boltenhagen, die am 30. Juni 2011 Inhaber der Stellen unter der laufenden Nummer 2 bis 6, 8 bis 13a sowie 1 7 bis 1 9 nach dem Stellenplan 2010 der Gemeinde sind.

§ 4

Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2011 in Kraft.

Schwerin, den 4. März 2011

Der Innenminister
gez. Lorenz Caffier

Abwägung Einamtung Boltenhagen

Ausgangslage:

Die Prüfung durch das Gemeindeprüfungsamt und die rechtsaufsichtliche Begleitung der Gemeinde Boltenhagen offenbaren anhaltende schwerwiegende Defizite bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben der Gemeinde. Diese werden durch den Bürgermeister zum Teil, durch seinen ersten Stellvertreter im wesentlichen eingeräumt, wobei der Bürgermeister darauf verweist, dass Missstände bereits vor seiner Amtsübernahme bestanden.
Der durch die Gemeinde zu betreibende finanzielle Aufwand für das Vorhalten einer eigenen Verwaltung ist in Relation zur Einwohnerzahl gegenüber einer größeren Gemeinde- oder Amtsverwaltung deutlich erhöht (Personalausgaben der Gemeinde in der Kernverwaltung: 389,45 €/Einwohner) und weist mittel- und langfristig kein nennenswertes Einsparpotenzial auf. Es ist lediglich der bisher weit überdurchschnittlichen Finanzkraft der Gemeinde geschuldet, dass dieser Verwaltungsaufwand noch nicht zu einer Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit geführt hat. Die von der Gemeinde selbst prognostizierte finanzielle Entwicklung (freier Finanzspielraum 2008: 379.900 €, 2009: 953.400 €, 2010:19.000 €, 2013: 2.700 €), lässt erkennen, dass künftig eine Beeinträchtigung der finanziellen Leistungskraft infolge der hohen Kosten für das Verwaltungspersonal zu erwarten ist. Das Vertrauensverhältnis der gemeindlichen Organe zueinander ist tiefgreifend - nach Einschätzung der Gemeindevertreter irreparabel - gestört. Der Bürgermeister hält zwar eine Rückkehr zu einer konstruktiven Zusammenarbeit für möglich, bekräftigt in öffentlichen Sitzungen sowie in Gesprächen mit den Rechtsaufsichtsbehörden jedoch stets seine Kritik an der Gemeindevertretung.
Das Arbeitsklima innerhalb der Verwaltung sowie die Motivation der Mitarbeiter sind infolge der Zwistigkeiten zwischen GV und Bgm spürbar beeinträchtigt, was durch den Berater Sönke Jändling in Mitarbeitergesprächen festgestellt wurde.
Zeitliche Ressourcen sowohl der ehrenamtlichen als auch der hauptamtlichen Verwaltung werden durch die anhaltenden Konflikte in erheblichem Umfang beansprucht und stehen daher für die Wahrnehmung der eigentlichen Gemeindeaufgaben nicht zur Verfügung. Die Konflikte und die gezielte Inanspruchnahme der Rechtsaufsichtsbehörde durch die Gemeindeorgane binden in einem -gemessen an der Einwohnerzahl - weit überproportionalen Ausmaß aufsichtliche Ressourcen.

Ergebnis der Anhörung:

Die Gemeinde Boltenhagen hat sich im Rahmen der Anhörung nicht geäußert. Seitens der Gemeindevertretung besteht seit dem 16.12.10 eine Beschlusslage, mit der das Innenministerium aufgefordert wird, die Gemeinde dem Amt Klützer Winkel zuzuordnen. Der seitens des Bürgermeisters hiergegen eingelegte Widerspruch gem. § 33 KV M-V wurde von der GV - rechtlich einwandfrei - zurückgewiesen. Eine Beanstandung nach § 33 Abs. 2 KV M-V ist innerhalb der dafür vorgesehenen Frist nicht erfolgt. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Zuordnung haben einzelne GV, darunter der Vorsitzende, Zustimmung zum Vorschlag des Amtes signalisiert, den Termin auf den 1.7.11 zu verschieben. Der Bürgermeister hat - bisher lediglich mündlich - wiederholt dargelegt, dass er es für sachgerecht halte, an der

Amtsfreiheit festzuhalten und die administrative Leistungsfähigkeit durch verstärkte kommunale Zusammenarbeit zu verbessern. Eine darüber hinausgehende schriftliche Stellungnahme hat der BGM i.R. der Informationsveranstaltung der LRin am 3.2.11 zwar angekündigt, diese ist bis zum 28.2.11 jedoch nicht eingegangen. Von Bürgern der Gemeinde wurde am 27.1.11 ein Bürgerbegehren für die Amtsfreiheit eingereicht. Die GV hat in ihrer Sitzung am 3.3.11 die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens - rechtlich einwandfrei -festgestellt. Diese ergibt sich daraus, dass die VO-Entscheidung zur Einamtung eine staatliche - und keine wichtige gemeindliche - Entscheidung der Gemeindevertretung darstellt. Zu konstatieren ist anhand der eingereichten Unterschriften dennoch, dass es in der Bevölkerung eine anscheinend recht weit verbreitete Ablehnung der Zuordnung zum Amt gibt. Dies stellt für sich genommen einen Belang des öffentlichen Wohls dar, dessen Gewicht allerdings dadurch relativiert wird, dass im Rahmen der öffentlichen Diskussionen (Einwohnerversammlung am 6. Januar 2011, Einwohnerfragestunde am 27. Januar 2011 sowie Informationsveranstaltung am 3. Februar 2011) keine objektiv tragfähigen Gründe genannt wurden, warum die Zuordnung zu einem Amt den Interessen der Bürger zuwiderliefe. Im Zentrum der Kritik von Bürgern steht im wesentlichen vielmehr, dass die GV von dem jahrzehntelang vertretenen Grundsatz der Amtsfreiheit in einem als undemokratisch empfundenen Verfahren abgerückt sei, dass die Gemeindeorgane die vorliegenden Probleme durch eine Rückkehr zur sachlichen Zusammenarbeit beheben könnten, dass fraglich sei, ob die festgestellten Verwaltungsdefizite durch eine - größere - Amtsverwaltung abgestellt werden könnten, und dass die Zuordnung zu einem Amt einen Verlust der Selbstständigkeit Boltenhagens darstellen würde.
Das Amt Klützer Winkel hat mit Schreiben vom 02.02.11 seine Stellungnahme abgegeben, in der es die Zuordnung Boltenhagens grundsätzlich befürwortet, allerdings eine zusätzliche finanzielle Belastung der gegenwärtigen Mitgliedsgemeinden durch die Übernahme des Verwaltungspersonals oder die Einrichtung einer Außenstelle ebenso ablehnt wie die (durch das BeamtStG allerdings vorgeschriebene) Übernahme des Bürgermeisters. Abgelehnt wird auch der 1.4. als Wirksamkeitszeitpunkt. Der Amtsvorsteher hat mittlerweile-vorbehaltlich einer Zustimmung des Amtsausschusses - sein Einverständnis für eine am 1.7. wirksam werdende Zuordnung erklärt.

Eignung des Verordnungserlasses für das Beseitigen der Missstände:

Es ist festzustellen, dass die Selbstverwaltung Boltenhagens in nicht hinzunehmender Weise beeinträchtigt ist, und dass demzufolge Maßnahmen geboten sind, die eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Situation gewährleisten bzw. jedenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Die Zuordnung zum Amt ist dabei eine geeignete mögliche Maßnahme, da sie folgende Verbesserung erwarten lässt:

Die für Boltenhagen zuständige Verwaltung würde künftig ca. 25- 30 Mitarbeiter, statt nur 9 wie derzeit umfassen. Dies erlaubt eine Geschäftsverteilung, die einen höheren Spezialisierungsgrad, eine tiefer gestaffelte Dienstaufsicht, die bessere Kompensation von Mitarbeiterausfällen und damit zusammenhängend eine bessere Fortbildungskonzeption ermöglicht.
Die Verwaltung würde durch die entsprechend ausgebildete leitende Verwaltungsbeamtin fachkundig angeleitet werden, was die Qualität der Verwaltung sowie die Mitarbeitermotivation positiv beeinflusst, Kompetenzstreitigkeiten mit der

Gemeindevertretung vorbeugt und das Bedürfnis nach rechtsaufsichtlicher Begleitung verringert.
Die Personalkosten pro Einwohner würden sich nach sozialverträglichem Abbau des Personalüberhangs perspektivisch deutlich verringern und so zu einer Entspannung der gemeindlichen Haushaltssituation beitragen.
Selbst im Falle einer Wahl des jetzigen Bürgermeisters zum ehrenamtlichen Bürgermeister würden sich die nachteiligen Auswirkungen des schlimmstenfalls anhaltenden Zerwürfnisses zwischen Vertretung und Bürgermeister deutlich verringern, weil die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Vertretung nicht mehr in der Verantwortungssphäre des Bürgermeisters, sondern in der der Amtsverwaltung läge.

Alternativen:

Folgende andere Maßnahmen kommen zur Verbesserung der Verwaltungs-Situation in Betracht:

Intensivierung der rechtsaufsichtlichen Begleitung, Erlass rechtsaufsichtlicher Maßnahmen:
Selbst ein massives rechtsaufsichtliches Eingreifen, wie bspw. die Ersetzung des Bürgermeisters durch einen Beauftragten nach § 83 KV M-V würde die beschriebenen Missstände nur punktuell beheben: Die strukturellen Probleme einer sehr kleinen Verwaltung ließen sich so nicht lösen. Entsprechendes gilt für die Kosten der eigenen Gemeindeverwaltung. Die Bestellung eines Beauftragten käme darüber hinaus nur für eine überschaubare Übergangszeit in Betracht, ohne das die zugrundeliegenden Probleme perspektivisch einer dauerhaften Lösung zugeführt werden könnten. Eine intensivierte Beratung der Verwaltung womöglich durch Vorort-Personal der Rechtsaufsichtsbehörde würde voraussichtlich nur dann positive Auswirkungen zeigen, wenn sie längerfristig erfolgen würde. Dies würde die Kapazitäten der unteren Rechtsaufsichtbehörde überbeanspruchen und zudem mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung nur schwer zu vereinbaren sein.
Ein Abberufungsverfahren hinsichtlich des Bürgermeisters würde wie die Einsetzung eines Beauftragten die Probleme nur teilweise lösen und wäre überdies von einer 2/3-Mehrheitsentscheidung der Gemeindevertretung abhängig, für die ein politischer Wille nicht besteht. Zudem würde dieses Vorgehen die Spaltung der Bevölkerung in Anhänger und Gegner des Bürgermeisters noch weiter befördern.
Ein Aufstocken des Verwaltungspersonals wäre zwar geeignet, die administrativen Defizite zu verringern, würde aber den Kostendruck auf den gemeindlichen Haushalt weiter erhöhen und müsste demzufolge - bspw. durch eine Erhöhung der gemeindlichen Hebesätze -gegenfinanziert werden. Für beide Maßnahmen ist ein politischer Wille der insoweit allein entscheidungsbefugten GV nicht zu erkennen. Ausbau der kommunalen Zusammenarbeit.
Eine verstärkte kommunale Zusammenarbeit (Auslagerung von Aufgaben oder Verwaltungstätigkeiten) nach §§ 165,167 KV M-V wäre zwar geeignet, die Verwaltungsqualität und Effizienz für die hiervon betroffenen Aufgaben zu erhöhen, würde aber andererseits die Probleme der Wahrnehmung der bei der Gemeinde verbleibenden Aufgaben verschärfen, weil sie mit einer noch weiteren Verringerung der Mitarbeiterzahl einherginge. Dies ließe sich nur dann vermeiden, wenn auch in Boltenhagen externe Aufgaben - bspw. des Amtes Klützer Winkel - wahrgenommen würden. Für eine entsprechende Bereitschaft gibt es seitens des Amtes keinerlei Signale.

Eine auch nur annähernd gleich geeignete Alternative zur Zuordnung der Gemeinde zum Amt Klützer Winkel existiert demzufolge nicht.

Abwägung:

Die nach § 125 Abs. 5 KV M-V rechtlich bestehende Möglichkeit, auch als Gemeinde mit weniger als 5000 Einwohnern amtsfrei zu bleiben, ist abhängig vom Vorliegen entgegen stehender Gründe des öffentlichen Wohls. Da die kommunale Selbstverwaltung Boltenhagens schwerwiegend beeinträchtigt ist und andere erfolgversprechende Möglichkeiten zur Wiederherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung nicht ersichtlich sind, ist es geboten, Boltenhagen die Amtsfreiheit zu entziehen und die Gemeinde dem Amt Klützer Winkel zuzuordnen. Gravierende Beeinträchtigungen ergeben sich weder auf Seiten der betroffenen Körperschaften (sofern es zu einer Vereinbarung kommt, die das Amt von den finanziellen Lasten des vorübergehenden Personalüberhangs verschont), noch für die Bürger Boltenhagens, deren zuständige Verwaltung sich künftig in Klütz befinden wird. Dies gilt wegen der geringen Entfernung zwischen Boltenhagen und Klütz selbst dann, sollte es nicht zu der angekündigten - durch die Gemeinde finanzierten - Einrichtung einer Außenstelle kommen. Die drohende Versetzung des Bürgermeisters der Gemeinde Boltenhagen in den einstweiligen Ruhestand ist ebenfalls nicht geeignet, den Ausschlag gegen die Einamtung zu geben. Die Regelungen über den einstweiligen Ruhestand und die sich hieraus ergebenden Versorgungsansprüche mildern die nachteiligen Folgen des Ausscheidens aus dem Amt für den Betroffenen so ab, dass sie dem Amtsinhaber durch den VO-Geber angesichts der mit der Einamtung einhergehenden Vorteile zugemutet werden können.

Entsprechend dem Wunsch der betroffenen Körperschaften, sollte die Zuordnung -trotz der Dringlichkeit der Verwaltungsfusion - erst zum 1.7.11 wirksam werden. Der im Rahmen der Rechtsnachfolge angeordnete Übergang der Arbeitsverhältnisse des Verwaltungspersonals ist entsprechend den bereits in der Anhörung dargelegten Gründen erforderlich. Der Übergang des Bürgermeisters ist - entgegen der Rechtsauffassung des Amtes - durch bindende bundesrechtliche Vorschriften unvermeidbar und kann daher auch nicht durch die VO abbedungen werden. Der Erlass der VO erfolgt bereits im März, um der Gemeinde und dem Amt eine rechtssichere Grundlage für das weitere Vorgehen (Abschluss von Fusionsverhandlungen, Vorbereitung der Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters) an die Hand zu geben.